

이슈페이퍼 2014-12

www.kicce.re.kr

ISSUE

P A P E R

통일 대비 육아지원분야의 실천전략

이윤진



육아정책연구소
Korea Institute of Child Care and Education

차례

요약	1
1. 연구배경	1
가. 연구의 필요성 및 목적	1
나. 연구 내용 및 방법	2
다. 우리정부의 공식적 통일방안: 3단계 통일방안 개요	3
라. 통합이론의 최근 동향: 사회통합이론, 상호문화주의	3
2. 남북 육아지원분야 3단계 추진과제	4
가. 교류·협력 단계에서의 추진과제	4
나. 남북연합 단계에서의 추진과제	7
다. 통일국가 단계에서의 추진과제	12
3. 남북 육아지원분야 통합을 위한 실천전략	13
가. 추진방향과 기본전제	13
나. 교류·협력 단계에서의 추진전략	15
다. 남북연합 단계에서의 추진전략	16
라. 통일국가 단계에서의 추진전략	17
마. 남북 육아지원분야 통합을 위한 실천전략	18
참고문헌	19
부록	20

표 차례

〈표 1〉 교류·협력 단계에서의 추진과제	5
〈표 2〉 교류·협력 단계의 추진과제별 중요성과 실행가능성	5
〈표 3〉 “어린이보육교양법”에서 남북한 공통 또는 유사한 법조항	7
〈표 4〉 “어린이보육교양법”에서 남한 미실행 법조항	8
〈표 5〉 교육·보육 통합이념에 대한 의견	9
〈표 6〉 육아지원분야의 용어 통일에 대한 의견	12
〈표 7〉 통일국가에서 육아지원분야의 사회심리통합을 위한 추진과제	13

그림 차례

[그림 1] 교류·협력 단계에서 추진과제별 중요성(출신별)	6
[그림 2] 남한과 유사한 북한육아지원정책(어린이보육교양법) 수용정도(출신별)	7
[그림 3] 남한 미실행 북한육아지원정책(어린이보육교양법) 수용정도((출신별)	8
[그림 4] 남북 통합 시 육아지원기관 체제에 대한 의견(출신별)	9
[그림 5] 남북 통합 시 육아지원기관 설립주체에 대한 의견(출신별)	10
[그림 6] 남북 통합 시 육아지원기관 교원양성제도에 대한 의견(출신별)	10
[그림 7] 남북 통합 시 교육·보육과정 통합에 대한 의견(출신별)	11
[그림 8] 통일국가에서 사회심리통합을 위한 육아지원분야 추진과제(출신별)	13
[그림 9] 3단계별 중점 과제	14
[그림 10] 남북 육아지원분야 통합 추진방향	14

부록 표 차례

〈부록 표 1〉 교류·협력 단계에서의 추진과제 로드맵	20
〈부록 표 2〉 남북연합 단계에서의 추진과제 로드맵	21
〈부록 표 3〉 통일국가 단계에서의 추진과제 로드맵	22

요약

- 통일의 가상 시나리오로 우리나라 공식적인 통일방안인 3단계(교류·협력 단계 → 남북연합 단계 → 통일국가 단계) 통일방안을 전제로, 육아지원 분야의 각 단계별 추진과제와 추진전략, 추진방향 등을 도출함.
- 통합이론의 최근 연구동향을 연구의 기초로 삼아 논의를 전개함. 제도적 통합보다는 사회구성원들 간의 사회심리적 통합에 주목하는 ‘사회통합이론’과 문화의 다양성과 민족의 통일성이란 양 측면을 수렴하려는 ‘상호문화주의(interculturalism)’를 고찰함.
- 교류·협력 단계에서는 유아교육·보육 전문가 학술행사를 우선적으로 추진하고, 이후 남북 유아교육·보육전문가 협의체를 구성·운영하다가 이 협의체가 정례화가 되면 민·관 협력방식으로 점차 확대 추진함.
- 남북연합 단계에서는 남북한이 유사한 육아지원정책에 대해서는 수용할 수 있다는 의견이 대다수였으나, “1체제”로 통합해 나갈 때는 남북한 어느 한쪽으로서의 통합은 반대하는 의견이 많았음.
- 통일국가단계에서는 “어느 한쪽에 치우치지 않은 제도 및 기준 정비”, “생애 초기부터 차별받지 않는 육아정책수립 및 시행”의 중요성이 높게 나옴.
- 추진전략으로는 성인세대 → 유아세대, 비정치적 영역 → 정치적 영역, 행사성 → 정례화, 부분(개별) → 전체, 호혜주의 하에 상호 이익을 창출할 수 있는 win-win 전략을, 실천전략으로는 ‘반관반민 기구’, ‘전문위원 협의체 구성’, ‘안정적 재정 확보’, ‘제3의 중재자’로서 국제기구 활용 등을 제시함.

1. 연구배경

가. 연구의 필요성 및 목적

- 박근혜 대통령이 올해 초 ‘통일대박론’을 연속으로 언급하면서 통일담론이 우리사회의 최대 화두가 됨.

* 본고는 이윤진·구자연(2013)의 「통일에 대비한 육아지원분야 통합방안」 연구보고서의 일부를 발췌, 보완한 것임.

- 1월 6일 기자회견에서 대통령은 “통일은 대박. 우리 경제가 대도약할 기회”라면서 통일에 대해 강력한 의지를 보임.
- 1월 22일 스위스 다보스에서 열린 제44차 세계경제포럼 연차총회에서 ‘통일대박론’을 재차 언급하면서, 통일은 북한 주민들의 고통을 해결할 수 있는 ‘인도적 측면’과 한국을 비롯한 동북아의 새로운 성장동력으로서의 ‘경제적 측면’에서 의의가 크다고 강조함.
- 3.1절 기념식에서 대통령 직속 ‘통일준비위원회’를 설치하여 평화통일 준비를 시작하겠다고 선언함. ‘통일대박’ 선언 후, 대통령이 청와대를 주축으로 통일 준비를 직접 주관하겠다는 의지를 보여줌.
- 이처럼 대통령이 남북통일에 대해 국내외로 여러 차례 천명하고 구체적인 구상까지 제시하면서 그 어느 때보다 통일에 대한 사회적 관심이 커지고 있음. 이에 육아지원분야에서 통일 대비 추진과제와 이를 위한 실천전략을 모색하고자 함.

나. 연구 내용 및 방법

- 본고에서는 통일의 가상 시나리오로 우리나라 공식적인 통일방안인 3단계(교류·협력¹⁾ 단계 → 남북연합 단계 → 통일국가 단계) 통일방안을 전제로 각 단계별 추진과제를 제시하고 이를 위한 추진전략, 추진방향, 쟁점사항 등을 도출함.
- 각 단계별 제시한 통일대비 로드맵은 남한 전문가 44명[교육·보육학계에서 통일연구 수행 교수, 기타 전공에서 통일연구 전문가, 북한을 다년간 경험한 현장 전문가]과 북한이탈주민 37명[북한에서 대학 이상 졸업자 및 보육원(탁아소 교사) 또는 교양원(유치원 교사) 출신]을 대상으로 전문가 의견 조사를 실시한 결과를 토대로 한 것임.²⁾

1) 본래 화해·협력 단계이나, 2000년대 남북한이 화해를 넘어서 실질적으로 교류가 활발히 이루어진 시기가 있었으므로 본고에서는 화해 대신 교류라는 용어를 사용함.

2) 본 전문가 의견조사의 설문지는 2012년 한국교육개발원에서 수행한 「통일에 대비하는 교육통합 방안 연구」에서 실시한 전문가 50명이 참여한 델파이 결과를 기초로 작성함. 다시 말해서, 북한연구 전문가의 의견수렴 과정을 통해 도출된 연구결과를 토대로 본 연구의 설문지 문항이 구성되었다는 점에서 질문 문항의 적절성은 담보되었다고 하겠음.

다. 우리정부의 공식적 통일방안: 3단계 통일방안 개요

- 우리정부의 공식적인 통일방안은 화해·협력 → 남북연합 → 통일국가의 3단계 통일방안을 견지한 '민족공동체통일방안'으로 김영삼 정부에서 완성됨.
 - '민족공동체통일방안'은 노태우 정부의 '한민족공동체통일방안'을 기본적으로 계승하면서, 노태우 정부에서 처음 제시한 '남북연합 단계'이전에 '화해·협력 단계'가 필요하다는 인식 하에, 김영삼 정부에서 화해·협력, 남북연합, 통일국가완성이란 3단계로 구체화함(한만길 외, 2012).
- 본 연구에서 실시한 설문조사에서 명시한 3단계 정의는 다음과 같음.
 - 교류·협력 단계: 남북한이 대립·적대 관계를 청산하고 평화공존과 화해·협력을 모색하면서 지속적인 교류를 위한 제도적 장치의 토대를 마련하는 단계
 - 남북연합 단계: 상호 다른 제도 하의 차이점을 점진적으로 통합해 나가는 단계로서 초기단계(느슨한 연합)와 후기단계(긴밀한 연합)로 구분됨.
 - 통일국가 단계: 제도적 통합과 더불어 구성원들의 사회심리통합까지 이루어진 단계
 - 독일은 통일 직후 실시한 여론조사에서는 체제통합 6년, 내적통합(사회심리통합) 8년의 시간이 필요하다고 나왔으나, 통일 후 16년이 지난 2006년도의 조사에서는 내적통합에 22년이 소요될 것으로 응답함(양민석·송태수, 2010). '진정한' 통일이 제도적 통합에서 더 나아가 사회심리통합까지를 의미한다면 후자의 통합에 훨씬 많은 시간과 노력이 필요하다는 것을 시사함.

라. 통합이론의 최근 동향: 사회통합이론, 상호문화주의

- 본고는 동·서독인 간의 통합이 사회적 과제로 남아있는 독일의 사례를 교훈 삼아 사회심리적 통합에 주목함. 사회통합으로 번역되는 개념으로는 크게 Social Inclusion, Social Integration, Social Cohesion 3개 용어가 있음.
 - Social Inclusion은 사회보장제도의 적용을 받지 못하는 사람들에 대한 보호를 넓은 의미에서는 모든 국민에 대한 빈곤과 실업을 포함한 사회적 위험으로부터의 보호를 의미한다. 따라서 이 개념은 사회통합이라는 표현보다 사회적 포용이라는 개념에 가깝다 하겠음(노대영, 2009).

- **Social Integration**은 모든 사람에게 동등한 기회와 권리를 제공함으로써 통합적 목표를 지향하는 것을 의미하나, 때로 획일성을 강조하는 부정적 의미로 해석되기도 함. 예를 들어 비종교 교육의 중요성을 강조하는 프랑스 공교육기관에서 각종 종교적 활동은 용납하지 않는데, 이것이 이슬람 여성들의 홀라 착용을 금지하는 조치로 이어짐(노대영, 2009).
- **Social Cohesion**은 공동체의 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며, 다양한 배경을 가진 구성원들이 동등한 기회를 누리도록 하고, 다양한 배경을 가진 개인들이 강력하고 긍정적인 관계를 발전시켜 나가도록 하는 것임(노대영, 2009).
- 최근에 부상하고 있는 ‘상호문화주의(interculturalism)’는 다문화주의를 넘어서 다문화주의의 다양성과 민족주의 통일성이란 양 측면을 수렴한 통합이론으로서 소위, ‘다양성 속의 통일성’이라 하겠음(박영자, 2012).
 - 상호문화주의는 다양한 삶과 실천 영역에서 ‘사이(inter-)’를 주목하고 이를 재구성하면, 다양성 속에서 보편성을 추출할 수 있고 이 보편성을 기초로 공생발전의 합의와 대안을 만들어 갈 수 있다는 이론임(박영자, 2012).
- 본고에서의 사회통합은 세 번째에 해당되는 **Social Cohesion**과 다양성과 보편성을 추구하는 상호문화주의를 의미함. 개인들을 사회에 맞게 조정하려는 노력을 의미하는 것이 아니라 사회가 다양한 개인을 수용하려는 의미의 통합이론에서 남북의 사회통합을 논의할 때 남북의 이질성을 포용할 수 있는 유연성과 관용성을 제고할 수 있는 통합방안이 모색될 수 있음.

2. 남북 육아지원분야 3단계 추진과제

가. 교류·협력 단계에서의 추진과제

- 다음 <표 1>의 10개 추진과제를 제시하고 이에 대해 중요성과 실현가능성을 남북한 전문가에게 의견을 알아본 결과는 다음과 같음.
 - 중요성 1순위는 ⑥ 민·관 단체 협의체 구성(3.51점/4점), 2순위 ⑦ 교육·보육 공동 통계자료 산출(3.40점), 3순위 ⑤ 남북 공동의 평화통일교육 개발·실시(3.36점), 4순위 ① 유아교육·보육전문가 학술행사 개최(3.23점)임.

- 중요성이 가장 낮은 문항은 ⑩ 어린이날 일원화 추진·실시(2.58점), ③ 육아지원기관 유아들 상호방문(2.72점), ⑧ 육아박람회 공동행사 개최(2.74점)임.
- 실행가능성 1순위는 ① 유아교육·보육전문가 학술행사 개최(2.75점), 2순위 ⑥ 민·관 단체 상호교류 및 협의체 구성(2.68점), 3순위 ⑨ 어린이날 공동행사 개최(2.62점), 4순위 ② 원장·교사 상호방문(2.38점)임.
- 실행가능성이 가장 낮은 문항은 ③ 유아들의 상호방문(1.88점)이며 ④ 남북공동수업계획안 개발(1.96점), ⑤ 남북한 평화통일교육 개발·실시(2.04점)임.

〈표 1〉 교류·협력 단계에서의 추진과제

- | |
|--------------------------|
| ① 유아교육·보육 전문가 학술행사 개최 |
| ② 육아지원기관 원장·교사 상호방문 |
| ③ 육아지원기관 유아들 상호방문 |
| ④ 남북 유치원 공동수업 계획안 개발 |
| ⑤ 남북공동의 평화통일교육 개발·실시 |
| ⑥ 민·관 단체 상호 교류 및 협의체 구성 |
| ⑦ 남북 교육·보육 통계자료 공동 산출 작업 |
| ⑧ 육아 박람회 공동 개최 |
| ⑨ 어린이날 공동 행사 개최 |
| ⑩ 어린이날 일원화 추진 및 실시 |

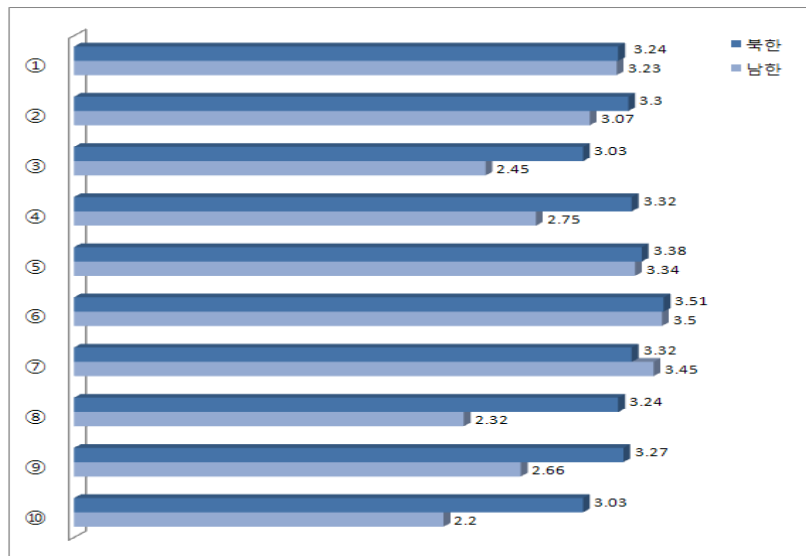
〈표 2〉 교류·협력 단계의 추진과제별 중요성과 실행가능성

단위: 점

구분	중요성		실행가능성	
	평균	표준편차	평균	표준편차
① 유아교육·보육 전문가 학술행사 개최	3.23	.88	2.75	.89
② 육아지원기관 원장·교사 상호방문	3.17	.91	2.38	.98
③ 육아지원기관 유아들 상호방문	2.72	1.13	1.88	.94
④ 남북 유치원 공동수업 계획안 개발	3.01	1.03	1.96	.95
⑤ 남북공동의 평화통일교육 개발·실시	3.36	.83	2.04	.87
⑥ 민·관 단체 상호 교류 및 협의체 구성	3.51	.59	2.68	.85
⑦ 남북 교육·보육 통계자료 공동산출	3.40	.82	2.11	.91
⑧ 남북 공동 육아 박람회 공동 개최	2.74	1.02	2.37	.87
⑨ 어린이날 공동 행사 개최	2.94	.90	2.62	.81
⑩ 어린이날 일원화 추진 및 실시	2.58	1.07	2.20	.91

자료: 본 연구의 전문가 의견조사 결과임.

- 중요성과 실행가능성 모두 높으면서 남북한 전문가 간의 의견차이가 적은 추진과제 순으로 정리하면(그림 1 참조),
- ① 유아교육·보육 전문가 학술행사 개최는 남북 관계가 개선되면 우선적으로 추진해 볼 만함.
 - 중요성: 남측 3.23점, 북측 3.24점/실행가능성: 남측 2.77점, 북측 2.73점
 - ⑥ 남북한 유아교육·보육 전문가 협의체(가칭)를 전문가 중심으로 구성·운영하고, 협의체가 정례화되어 정착되면 민·관 협력방식으로 확대 추진함.
 - 중요성: 남측 3.50점, 북측 3.51점/실행가능성: 남측 2.70점, 북측 2.65점
 - “협의체”를 통해, 본격적으로 추진과제들을 실천할 수 있는 방안들을(⑦ 남북 육아지원기관 관련 통계를 공동 산출, ⑤ 남북 공통 평화통일교육 프로그램 개발 등) 남북이 함께 강구해 나갈 것을 제안함.
- 성인들의 상호교류가 어느 정도 궤도에 오른 후에, 유아들의 상호교류를 추진하는 것이 타당함. 중요성은 낮지만 실행가능성에서 높게 나온 “남북 어린이 공동행사 개최” 일회성 행사는 우선적으로 추진해 볼 수 있음.



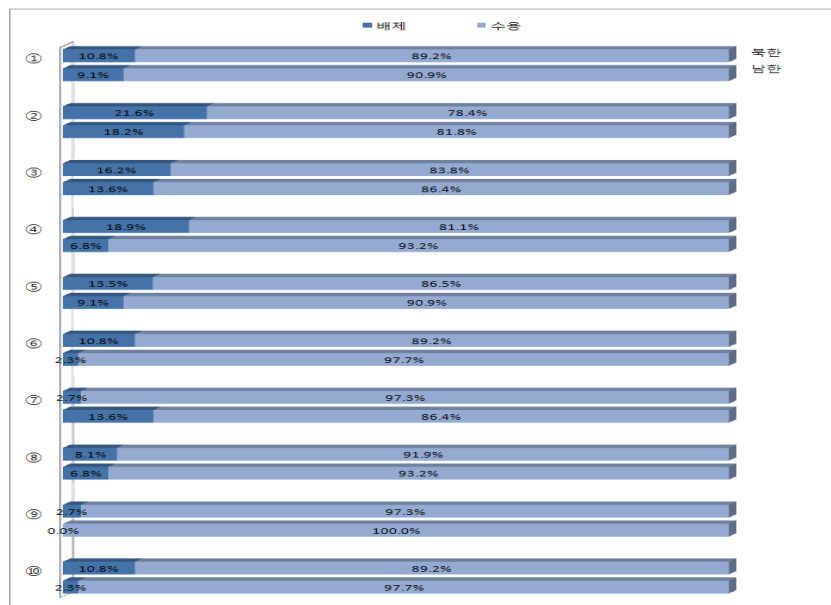
[그림 1] 교류·협력 단계에서 추진과제별 중요성(출신별)

나. 남북연합 단계에서의 추진과제

- 남북연합 초기단계에서 모색할 만한 과제로는 북한의 “어린이보육교양법”에서 1) 남북한이 공통적이거나 유사한 법조항 10개(표 3 참조), 2) 남한에서는 실행하고 있지 않은 북한의 육아지원정책 중 수용 가능한 법조항 4개(표 4 참조)를 발췌하여 이에 대한 의견을 알아봄.

〈표 3〉 “어린이보육교양법”에서 남북한 공통 또는 유사한 법조항

- ① 어린이는 국가와 사회의 부담으로 키운다(제2조)
- ② 탁아소 이용은 부모의 선택이다(제3조)
- ③ 모든 어린이들을 최고의 현대적인 기관에서 자라도록 배려(제7조)
- ④ 이주민(외국인) 가정의 어린이들도 부모의 희망에 따라 국가의 부담으로 키운다(제9조)
- ⑤ “제일 좋은 것을 어린이들에게” 원칙 준수는 국가·사회의 책무(제12조)
- ⑥ 지역사회 곳곳에 아동공원, 놀이터 설치는 국가·사회의 책무(제14조)
- ⑦ 임신, 출산에 이르기까지 무상지원 다둥이(다자녀) 출산모에게 특별 혜택(제20조, 21조)
- ⑧ 중앙정부와 더불어 지방정부는 관할지역 내의 탁아소와 유치원사업을 조직·지도한다(제37조)
- ⑨ 탁아소와 유치원 설치는 주택지구와 직장을 고려하여 배치(제46조)
- ⑩ 어린이 보육교양사업은 전국가적, 전사회적 사업이다(제58조)

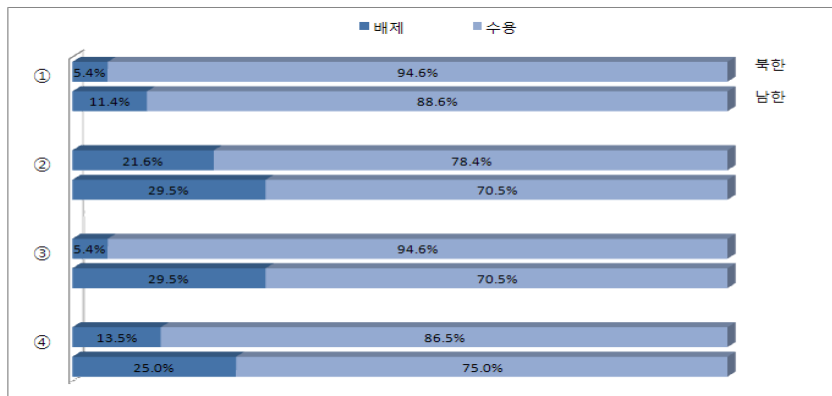


[그림 2] 남한과 유사한 북한육아지원정책(어린이보육교양법) 수용정도(출신별)

- 10개 법조항 모두 남북한 전문가들이 ‘수용한다’는 의견일치를 보였으며 6개 항목에 대해서는 90% 이상 수용하다고 하였음. “탁아소와 유치원 설치 주택지구와 직장을 고려하여 배치한다”는 98.8%라는 거의 전원이 수용하는 것으로 나왔으며 90% 미만의 나머지 4개 법조항도 “탁아소는 부모의 선택이다”(80.2%)를 제외하고는 85% 이상이 ‘수용한다’고 응답함.
- 북한 육아지원정책의 철학이나 기조에 대해 남한 전문가들은 90% 전후의 높은 수치로 수용할 수 있다고 응답함. 이는 오늘날 남한이 추진하고 있는 육아지원정책의 철학이나 기조와 크게 다르지 않기 때문에 가능한 결과라 하겠음.
- 4개 조항 모두 배제보다 수용이 훨씬 더 높게 나옴. 남북한 출신별로는, 앞서 남북한 공통 또는 유사한 육아지원정책보다는 남한 전문가의 수용 정도가 북한 전문가에 비해 상대적으로 낮음.

〈표 4〉 “어린이보육교양법”에서 남한 미실행 법조항

- ① 탁아소, 유치원 어린이들에게 체계적인 무상의료치료(제24조)
- ② 유치원 높은반 1년은 학교전 의무교육 실시(제36조)
- ③ 유치원 높은반에서 학교교육 준비교육(셈하기, 쓰기 등) 실시(제37조)
- ④ 여성의 취업을 적극 보장하기 위해서 주·월 탁아소를 널리 운영(제47조)



[그림 3] 남한 미실행 북한육아지원정책(어린이보육교양법) 수용정도(출신별)

- 남북연합 단계 후기단계에서 추진할 만한 과제로서, 남북이 육아지원 분야에서 세부 영역별(교육·보육 이념, 체제, 설립주체, 교육·보육과정, 교원양성 등) 통합 방향에 대해 알아봄.
- 교육·보육 통합이념으로 '남북한 절충형'이 38.3%로 가장 많이 나온 가운데, 전문가 출신별로 의견이 갈림. 남한 전문가는 '남한 교육·보육 이념추구'를 45.5%로 가장 희망한 반면, 북한 전문가는 '남북한 절충형'을 가장 많이 희망함.

〈표 5〉 교육·보육 통합이념에 대한 의견

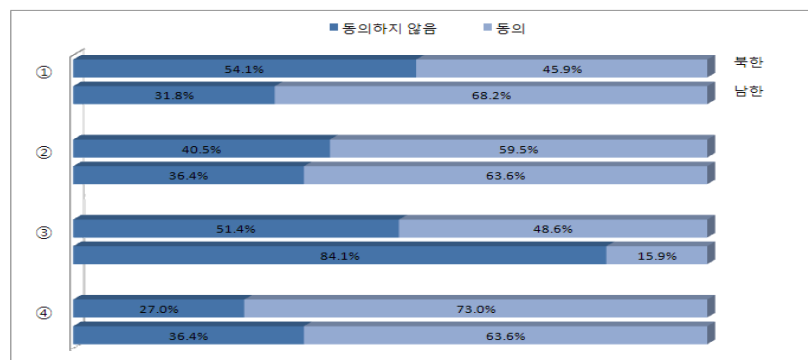
단위: %(명)

구분	남한 교육·보육 이념 추구	북한 교육·보육 이념 추구	남북한 절충형	제3의 대안형	계(수)	² (df)
전체	33.3	3.7	38.3	24.7	100.0(81)	
전문가 집단						
북한 출신	18.9	8.1	54.1	18.9	100.0(37)	13.166(3)**
남한 출신	45.5	0.0	25.0	29.5	100.0(44)	

자료: 본 연구의 전문가 의견조사 결과임.

** $p < .01$

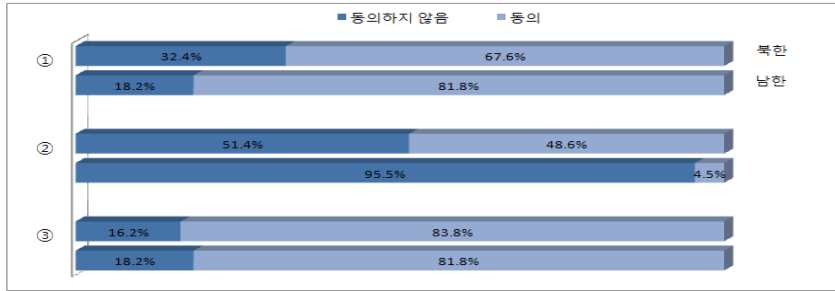
- 통일국가에서의 육아지원기관 체제는 현행 남한의 어린이집의 만 0세~만 5세 방식을 가장 많이 선호하면서, 어느 일방의 통합은 반대함. 즉, 현행 남한 유치원 방식(3년제)으로의 통합에 대해 북한출신 전문가의 54.1%가 반대하며, 현행 북한 유치원 방식(2년제)으로의 통합에 대해서는 남한출신 전문가의 84.1%가 반대함.



- 주: ① 현행 남한의 유치원 3~5세 방식으로 통합
 ② 현행 남한의 어린이집 0~5세 방식으로 통합
 ③ 현행 북한의 유치원 4~5세 방식으로 통합
 ④ 북한의 유치원 높은 반(취학 1년 전) 의무교육제도 수용

[그림 4] 남북 통합 시 육아지원기관 체제에 대한 의견(출신별)

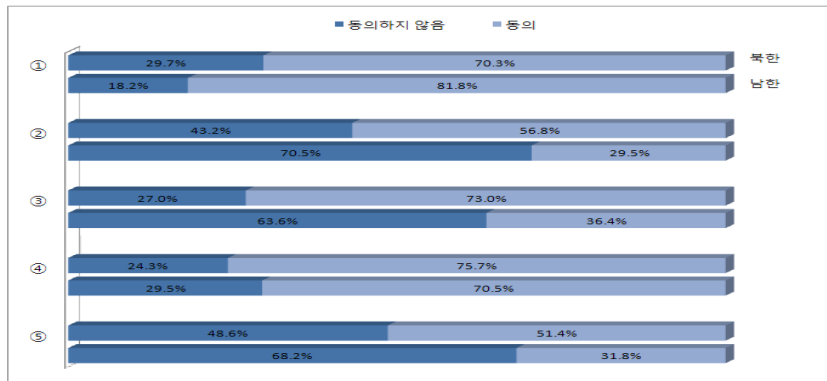
- 통일국가에서 육아지원기관의 설립주체는 '남북한 절충형'을 가장 많이 선호함. 남한 전문가는 북한의 국영 일변도의 설립에 대해 95.5%가 동의하지 않는다고 응답하였으며, 북한 전문가의 절반 이상이 이에 반대함.



주: ① 남한의 국공립, 민간, 법인의 다양한 설립주체 수용
 ② 북한의 국영 일변도의 설립주체 수용
 ③ 남북한 절충형(예: 국공립 반, 민간 반)

[그림 5] 남북 통합 시 육아지원기관 설립주체에 대한 의견(출신별)

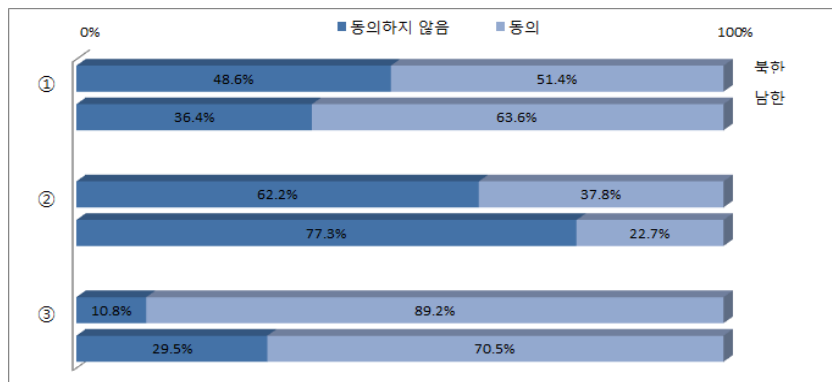
- 통일국가에서 교원양성에 대해서는 남한의 전문대 이상 대학교 학력 기준으로 통합을 가장 많이 동의하였으며, 남한의 유치원과 초등교원 분리양성을 북한의 통합양성보다 더 선호하는 것으로 나타남.



주: ① 남한의 전문대학 이상 대학(4년제) 학력 기준 중심으로 통합
 ② 북한의 교원대학(3년제) 학력 기준 중심으로 통합
 ③ 남북한 공통의 통신교육에 의한 교원양성제 수용
 ④ 남한의 유치원·초등학교 교사 분리 양성제도 수용
 ⑤ 북한의 유치원·초등학교 교사 통합 양성제도 수용

[그림 6] 남북 통합 시 육아지원기관 교원양성제도에 대한 의견(출신별)

- 북한 전문가는 북한의 교원대학(3년제) 학력기준으로 통합에 대해 동의하는 의견이 더 많이 나왔으며 통신교육을 통한 교원양성제에 대해 북한 전문가의 73.0%가 동의한다고 응답한 반면, 남한 전문가는 63.6%가 반대하여 대조적인 양상을 보임.
- 통일국가에서 실시하는 교육·보육과정에 대해 어느 한 쪽이 아닌 “제3의 새로운 교육·보육과정 개발”을 가장 선호함. ‘경애하는 김일성(김정일) 원수님 어린시절’과 같은 사상교육을 배제한다 하더라도 북한의 교육·보육과정으로의 통합에 대해 동의하지 않는다는 의견이 지배적임.
- 북한 전문가는 남한 중심의 교육·보육과정 통합에 대해 약 49%가 ‘동의하지 않는다’고 응답함.



주: ① 남한의 교육·보육과정 중심으로 통합
 ② 사상교육을 배제한 북한의 교육·보육과정 중심으로 통합
 ③ 제3의 새로운 교육·보육과정 개발

[그림 7] 남북 통합 시 교육·보육과정 통합에 대한 의견(출신별)

- 통일국가에서 육아지원분야에서 남북이 각기 다르게 사용하는 용어에 대해 어떠한 방식으로 통일을 하는 것이 좋을 지에 대한 의견에서도 어느 한쪽으로의 통합이 아닌 협의와 조정을 통한 제3의 대안을 가장 희망함.
- ‘전문가 협의를 거쳐 결정’(56.8%), ‘주민대상 공모나 여론조사를 통해 결정’(21.0%)을 바람직한 방안으로 꼽음.

〈표 6〉 육아지원분야의 용어 통일에 대한 의견

단위: %(명)

구분	남한의 용어로 통합	북한의 용어로 통합	주민대상 공모나 여론조사를 통해 결정	전문가 협의를 거쳐 결정	계(수)	$\chi^2(df)$
전체	21.0	1.2	21.0	56.8	100.0(81)	
전문가 집단						
북한 출신	24.3	2.7	27.0	45.9	100.0(37)	4.145(3)
남한 출신	18.2	.0	15.9	65.9	100.0(44)	

자료: 본 연구의 전문가 의견조사 결과임.

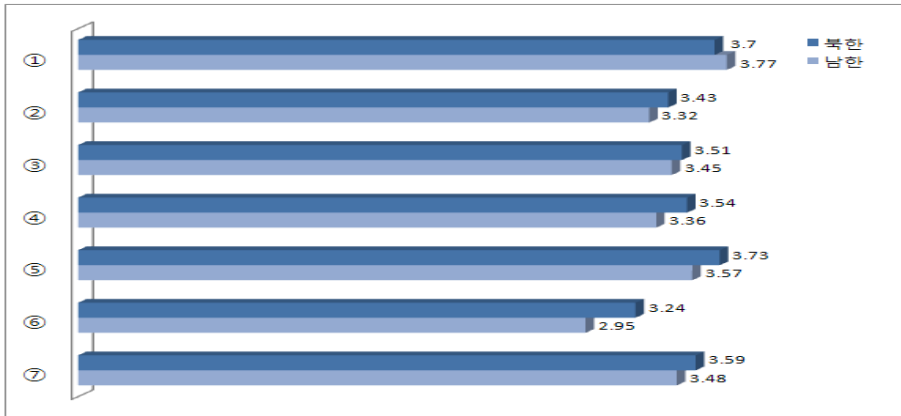
- 지금까지 연구결과에 견주어 봤을 때, 남북연합의 후기단계에서 본격적으로 남북 통합의 접점을 모색할 때, 남북 어느 일방의 통합을 대체로 반대하면서 자신의 제도에 대한 동의(지지)가 상대적으로 높게 나와서 그 어느 단계에서 보다 합의점을 찾기가 쉽지 않을 것으로 예상됨. 제3안의 대안, 남북한 절충형이 바람직한 방안으로 제시되었지만 남북이 상대방의 무엇을 얼마만큼 수용 또는 배제하느냐에 따라 참여하게 의견을 달리할 것으로 예상됨.
- 그러나 남북연합 초기단계에서 북한의 육아지원정책에 대한 남한의 수용이 매우 긍정적으로 나왔고, 북한 전문가-북한이탈주민이란 한계는 있지만-들이 남한제도로의 통합에 대해 대체로 동의하는 정도가 높았기 때문에 대화와 협상을 통해 충분히 접점을 찾을 수 있을 것으로 기대함.

다. 통일국가 단계에서의 추진과제

- 통일국가에서는 남북한 구성원들 간의 사회심리통합의 중요성을 강조하는 차원에서 총 7개 추진과제를 제시함. 모두 항목에서 평균 3.5점 전후로 중요하다는 의견이 지배적임.
 - 중요도가 가장 높게 나온 추진과제는 ⑤ “남북 어느 쪽에 치우치지 않은 교원양성, 배치 제도 및 절차에 대한 기준 정비”와 ① “생애초기부터 차별받지 않는 육아정책수립 및 시행”임.
 - ⑥ “남북 교원의 순환제 실시”는 남북한 전문가 모두 다른 항목에 비해 중요성이 낮다고 응답함.

〈표 7〉 통일국가에서 육아지원분야의 사회심리통합을 위한 추진과제

- ① 통일국가 “생애초기부터 차별받지 않는 육아정책” 수립 및 시행
- ② 교원과 유아 대상으로 평화통일교육 지속적 실시
- ③ 남북 교육·보육과정의 교수용어 표준화
- ④ 남북 교원의 학력·임금 차별 방지
- ⑤ 남북 어느 쪽에 치우치지 않은 교원양성, 배치 제도 및 절차에 대한 기준 정비
- ⑥ 남북 교원의 순환제 실시
- ⑦ 남북 어린이집(탁아소)·유치원 설치 및 운영의 표준화



[그림 8] 통일국가에서 사회심리통합을 위한 육아지원분야 추진과제(출신별)

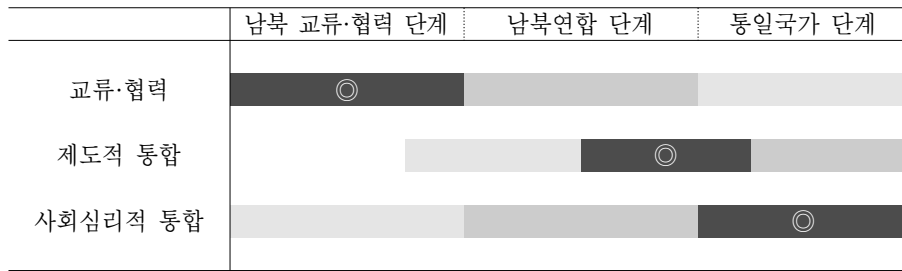
- 통일국가는 남북한 구성원의 다양한 배경을 인정하고 수용하여 차별받는 집단이 발생하지 않도록 ‘공정하고 평등한’ 정책을 추진할 때 비로소 사회심리 통합을 이룰 수 있으며 육아지원분야에서의 통합도 이러한 기초 속에서 실시되어야 함.

3. 남북 육아지원분야 통합을 위한 실천전략

가. 추진방향과 기본전제

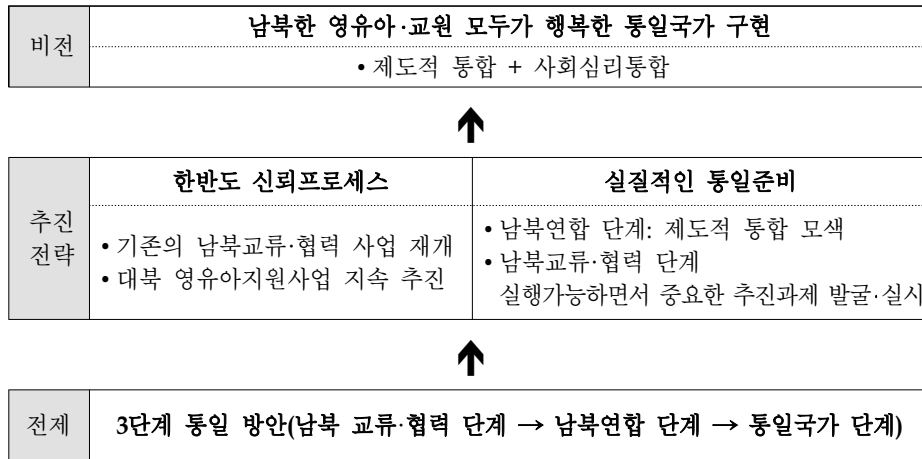
- 지금까지 우리 정부의 공식통일방안인 3단계 통일방안(교류·협력 단계 → 남북연합 단계 → 통일국가 단계)을 견지하면서 단계별 통합방안을 모색함.

- 교류·협력 단계는 남북이 화해를 전제로 '교류'를 강조하는 단계이며, 남북 연합 단계에서는 제도적 통합에 중점을 두었으며, 통일국가 단계에서는 통일 이후 구성원의 사회심리적 통합에 강조점을 두면서 각 단계별 로드맵을 구상함.



[그림 9] 3단계별 중점 과제

- 통일 대비 남북 육아지원분야 통합방안을 위한 추진방향은 새정부의 통일정책 국정기조와 추진방향을 기반으로 다음과 같이 제시함.



[그림 10] 남북 육아지원분야 통합 추진방향

- 평화통일을 위한 기본전제로 1) 남북한 신뢰회복 개선 급선무, 2) 남북 평화 공동체 기반 조성, 3) 남북 관계에 우호적인 국제환경 조성을 제시함.

- 남북한이 신뢰를 기반으로 대화와 협력을 통해 통일비전을 공유하고, 사회·경제·문화·환경 공동체 등을 추진함으로써 평화통일의 기반을 조성함. 이러한 분위기 속에서 육아지원분야의 교류·협력을 확대해 가면서 평화공동체 조성에 기여하며 이는 다시 육아지원분야의 남북 교류·협력의 활성화에 기여하는 등 선순환 구조를 계속 확대, 확산해 나감.
- 한반도 통일은 지정학적 위치, 분단의 역사성 등에 비추어 볼 때, 남북 당사자 간의 문제이기도 하지만, 주변국의 지대한 영향을 받는 국제적 문제임. 국제적으로 주변국과의 다각적인 외교정책을 추진하여 한반도 통일에 우호적인 국제적 환경 창출이 반드시 필요함.

나. 교류·협력 단계에서의 추진전략

□ 선(先) 성인세대, 후(後) 유아세대

- 남북 대화의 물꼬가 트이면 먼저, 학계 및 현장 전문가 등의 성인세대가 먼저 교류·협력하고 어느 정도 궤도가 오른 후에 유아들의 상호교류를 추진함.
 - － 북한은 유아들의 건강상태나 신체조건이 비교되고 체제의 불리함이 드러날 수 있기 때문에 상호교류를 수용하지 않을 수 있음. 따라서 대북 영유아지원사업을 꾸준히 실시하여 남북한 유아들 간의 격차를 줄이면서 상호 신뢰를 구축하는 노력이 우선되어야 함.

□ 비(非)정치적 영역부터 교류·협력 시작

- “어린이날 공동 개최 행사”나 “육아박람회 공동 개최”는 북한에서 대단히 정치성을 띠는 행사이므로 남측에서 잘 알지 못하고 공동행사를 추진하게 되면, 오히려 북한에 좋지 않은 인식과 거부감을 일으키는 역효과를 가져올 수 있음.
 - － 최대한 정치색이 배제되면서 남북한의 공통의 전통적인 민속놀이(연날리기, 공기놀이, 재기차기, 줄다리기 등)를 시작으로 점차 남북한 유아들이 즐겁게 함께 놀이할 수 있는 프로그램을 발굴, 개발해 나감.

□ 선(先) 행사성, 후(後) 정례화

- “남북한 어린이 공동행사”는 일회성 행사로 실시해 보고, 실행과정에서 발생하는 문제점은 이 자체를 남북 대화의 안건으로 상정하고 대화를 통해 해법을 찾아나감.

- 대화를 통해 점차 상호 간의 친분과 신뢰가 쌓이게 되면 '남북 육아지원협정'(가칭)을 체결하여 행사를 정례화할 수 있는 근거를 마련해 나감.

□ 선(先) 부분, 후(後) 전체

- 중요성은 높으나 실행가능성이 낮고 실행여부의 의견이 갈리는 추진과제들은 작은 부분부터 실시하여 점차 확대하는 전략이 필요함.
 - "남북 교육·보육 통계자료 공동 산출"은 중요성 3.40점, 실행가능성 2.11점으로 나왔으나 실행가능성에서 '가능하다'와 '그렇지 않다'는 의견 모두 32.1%로 팽팽하게 나뉨.
 - 당장 남북 전 지역의 교육·보육 통계 산출은 요원하지만, 남북교류·협력 조례를 통해 북한의 특정 행정지역 단위와 결연을 맺고 지자체(예: 남한의 강원도와 북한의 남북 강원도, 경기도와 평양 당곡리)는 결연을 맺고 있는 개별 지역단위에서 유치원과 어린이집(탁아소) 관련 기초 통계 자료를 산출할 것을 제안함.

□ 호혜주의 하에 상호 이익 창출의 win-win 전략

- 남북이 서로 배울 수 있는 육아지원분야의 추진과제를 발굴, 전문가 학술 행사 주제로 해서 세미나를 개최함.
 - 예를 들어, 북한에서 발달한 영재교육과 예술교육을 주제로 해서 "북한의 영재교육·예술교육제도 운영과 시사점"을, 남한에서 발달한 놀이중심의 교육활동을 주제로 "발달단계에 따른 놀이중심의 프로그램의 현장 적용 사례" 등의 제목으로 남북 공동 학술행사를 개최할 수 있을 것임.

다. 남북연합 단계에서의 추진전략

□ 남북 공통점 찾기를 통한 상호 이해 증진

- 본 전문가 의견조사를 통해 이념과 체제가 기본적으로 다른 북한의 육아지원제도라 하더라도 남한과 유사한 제도에 대해서는 대부분 수용할 수 있다는 고무적인 결과를 얻었음. 이질적인 체제 속에서 상호 공통점을 찾고, 이 공통분모를 중심으로 이해의 폭을 확대해 나가는 전략이 필요함.

□ 남북 이질성 이해와 수용 노력

- 남한에서 실시하고 있지는 않는 북한의 육아지원정책 중 육아지원기관의 무상의료체제, 취학 1년 전(유치원 높은반) 의무교육, 유치원 높은 반에서 학교준비교육, 주 또는 월단위로 자녀를 맡기는 탁아소(유치원)에 대해 남한 전문가는 북한 전문가보다는 수용 정도는 낮지만 약 70% 이상이 수용 가능하다고 응답함.

□ 남북 절충형 모델 창출을 위한 협력

- 이 단계가 남북이 가장 참여하게 대립할 수 있는 시기로 예상됨. 남한의 통치이념과 지배원리를 내면화하고 있는 북한이탈주민이라 하더라도 남한 중심의 “1체제”는 동의하지 않는 경향을 보임.
- 통합을 향한 “1체제”는 남북 어느 일방의 체제가 아니라 새로운 제3의 모델을 개발해야 함. 일반적으로 상이한 두 체제가 하나로 통합될 때, 하드웨어는 우수한 체제가 열등한 체제를 흡수하고 소프트웨어는 두 체제의 중간 형태를 취하는 경향을 보이는 데, 이 때 재정이 가장 큰 변수로 작용함.
 - 독일 통일에서 동독이 서독의 제도로 대부분 편입되었지만, 영아보육은 동독이 훨씬 발달했기 때문에 동독의 영아보육제도를 수용함.

라. 통일국가 단계에서의 추진전략

- 제도적 통합과 더불어 사회구성원들 간의 심리통합에 주력해 나감. 이전 단계부터 상호 이해와 이익을 증진하는 ‘상호 호혜주의’ 방향으로 추진해 오면, 독일과 같이 사회심리통합에 오랜 시간과 노력이 소요되지 않을 것임.
 - 획일화된 목적을 향한 통합(integration)이 아니라 사회구성원이 공동체에 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하면서, 구성원들의 다양한 배경을 인정하고 기회균등을 보장하는 통합(cohesion)이 되어야 함.
 - 통일 후 사회적 안정과 발전을 위해 차별받는 개인이나 집단이 생겨나지 않도록 “평등하고 공정한” 그리고 제도적으로 “표준화”³⁾된 정책을 꾸준히 추진해 나가야 하겠음.

3) 다양성을 존중하면서 서로 ‘다름’이 ‘차별’이 되지 않도록 기본적인 공통된 기준을 마련하는 것을 의미함. 예를 들어, 통일국가의 육아지원기관의 교육·보육과정은 기본적으로 공통기준을 정하고 이 속에서 다양성을 추구하는 것임.

마. 남북 육아지원분야 통합을 위한 실천전략

□ 추진 주체: 반관반민(半官半民) 기구

- 사회주의 국가인 북한은 정부가 모든 것을 해야 한다는 의식이 강하고, 남한은 정부 일방보다는 정부와 민간의 협치(governance)방식이나 시민단체가 발달되었기 때문에 비정치적인 NGO 단체가 주도하는 방식을 선호함.
- 남북 통합을 추진하는 주체는 “반관반민” 성격의 기구가 적절, 국책연구소로서 관의 성격을 지니면서도 공무원 신분이 아니기 때문에 정부에 대해 객관적인 입장을 취할 수 있는 장점을 지닌 ‘육아정책연구소’가 적격임.

□ 행정 체계: 전문위원 협의체 구성

- 교류·협력 단계에서 육아지원분야의 남북 공동의 추진과제를 발굴하고 함께 추진방안을 모색하는 협의기구로서 남북 교육·보육 전문가, 현장전문가 등으로 구성된 “남북 육아지원정책 협의회”(가칭) 혹은 “남북 육아지원정책 통합추진위원회”(가칭)와 같은 기구를 만들어서 상시 운영함.
- 이상의 협의체(또는 위원회)에서 남북 전문가 학술행사 개최 등을 논의하고 점차 ‘남북 육아지원정책포럼’과 같이 정기적인 학술세미나를 협의함.
- 북한은 대남 교류채널로서 ‘민화협’으로 단일 창구이지만, 남한은 민간단체 별로 다원화되어 있어서 협상에서 북한이 유리한 경우가 많았음.⁴⁾ 따라서 북한과 공동으로 육아지원분야에서 학술행사를 개최하거나 해당 분야의 전문가들의 방문교류를 할 때, control tower 역할을 하는 기구가 필요하며 육아정책연구소가 그 역할을 수행할 것을 제안함.

□ 안정적 재정 확보

- 지금까지 논의한 내용들을 실천해 가기 위해서는 무엇보다도 재정적 기반을 안정적으로 조성하는 일이 필요함. 「남북협력기금법」을 근거로 남북교류·협력의 촉진을 목적으로 기금을 조성하였는데 이 기금은 교류·협력사업에만 사용가능하고 연구나 연구사업으로 사용하지 못함.

4) 북한이 남한의 어떤 NGO 단체에 지원을 요청했을 때, 그 단체가 어렵다고 하면 그 단체와 협상을 계속하기 보다는 지원을 해주겠다는 다른 NGO 단체로 협상창구를 옮길 수 있는 구조였음. 이러한 구조로 인해 대북지원사업의 주체인 남한이 오히려 북한에 대해 저자세를 취하는 결과를 초래했다는 반성의 목소리가 나옴.

- 정부는 통일을 위한 연구비와 연구사업비를 위한 별도의 예산을 책정하여 실질적으로 수행할 수 있도록 지원하며, 남북협력기금에서도 연구비와 연구사업비로 사용할 수 있도록 사용 범위를 확대할 것을 제안함.

□ '제3의 중재자'로서 국제기구 활용

- 남북이 공동의 육아지원정책을 협의하는 과정에서 의견이 갈리는 쟁점사항이 발생할 때 국제적 기준에 따라 조정할 가능성이 큼. 또, 남북 당사자간의 협의가 좀처럼 되지 않을 때 국제기구의 중재로 문제를 풀어나갈 수도 있음.
- 남북 공동의 동화책이나 애니메이션, 교재·교구, 게임 등을 제작할 경우, 콘텐츠의 방향이나 내용에서 의견이 갈릴 때, '제3의 기준'으로 국제적 기준을 놓고 협의를 하면 생산적인 논의를 할 수 있을 것임.

참고문헌

- 노대명(2009). 사회통합의 현황과 향후 정책과제. 보건복지포럼 4월호 9, 6-19.
- 박영자(2012). 다문화시대 한반도 통일·통합의 가치 및 정책방향: '상호문화주의' 시각과 교훈을 중심으로. 국제관계연구, 17(1), 299-333.
- 양민석·송태수(2010). 독일 통일 20년-사회·문화적 통합의 성과와 시사점. 한독사회과학논총, 20(4), 3-34.
- 이윤진·구자연(2013). 통일에 대비한 육아지원분야 통합방안. 육아정책연구소.
- 한만길·강구섭·권성아·박재윤·양승실·조정아(2012). 통일에 대비하는 교육통합 방안 연구. 한국교육개발원.

부록. 3단계별 로드맵

〈부록 표 1〉 교류·협력 단계에서의 추진과제 로드맵

시기	초기	후기
추진과제 및 세부추진전략	<p>남한 내 교육·보육 전문가 학술행사 남북 교육·보육 전문가 학술행사</p> <p>남한에서 평화통일교육개발</p> <p>개별 단위별 교육·보육 통계 공동 산출</p> <p>육아지원기관 원장·교사 상호방문 개성공단 탁아소 남북</p> <p>남북 공동 애니메이션, 동화책 개발·보급 어린이날 행사 공동 개최(민속전통놀이)</p>	<p>남북 육아지원정책포럼(년 2회) 남북 공동 평화통일교육 개발 개발한 평화통일교육으로 남북 공동수업계획안 개발·실시</p> <p>남북 전 지역 교육·보육 통계 공동산출 및 자료 DB화</p> <p>근로자 자녀 공동 육아 육아지원기관 유아 상호방문</p> <p>육아박람회 공동개최 어린이날 일원화 추진</p>
	<p>- 남한에서 할 수 있는 사업 → 남북한 공동 추진 가능 사업 - 일부 지역에서 할 수 있는 사업 → 전 지역에서 추진 가능한 사업 - 비정치적 분야 → 정치적 분야 - 성인세대 → 유아세대</p>	
기본전제	<p>- 선(先) 조건 없는 교류·협력 제안 - 인도주의, 상호 호혜주의 - 기존 대북 지원사업 및 교류·협력사업(개성공단, 금강산 관광 등) 재개 - 한반도 신뢰프로세스 기반 구축 - 남북 관계에 우호적인 국제환경 조성</p>	
추진전략	<p>- 대북 영유아지원사업 지속 실시 - 육아지원분야 연구·연구사업 control tower 기구 설치 : 육아정책연구소 내 “남북 육아지원분야 통합센터”(가칭) 설치 - 안정적인 재정지원</p>	
쟁점	<p>- 추진과제 사안에 따라 남남갈등(예: 남북 공동수업 계획안 개발), 남북 간 의견 대립(예: 유아 상호방문) 발생 가능 - 북측은 유아들의 건강상태나 신체조건이 남한 유아에 비해 불리하기 때문에 공개적으로 비교당하고 싶지 않아서 상호교류를 꺼려할 수 있으며, 더 나아가 북한체제의 불리함과 남한체제의 우월함이 드러나는 두려움이 있음.</p>	

〈부록 표 2〉 남북연합 단계에서의 추진과제 로드맵

	시기	초기	후기(1체제)	쟁점
주 제 별 추 진 과 제 및 세 부 추 진 전 략	교육·보육 통합이념	상호 체제 인정	남북한 절충형	북한 주체사상
	육아지원기관 체제		만 0~5세 기관일원화	남북 상호 유지원 체제 반대
	육아지원기관 설립주체		국공립과 민간·사립 균형있게 설립	부모의 기관선택권 범위 정도
	육아지원기관 비용지원		영유아별 차등지원, 모든 영유아에게 일정 비용 동일지원	무상지원의 범위 정도
	육아지원기관 교원양성		남한 학력 기준 및 교원양성제	통신교육양성제도
	육아지원기관 교육·보육과정		남북한 절충형	북한사회주의 교육학
	관련 용어 통일		전문가협의 또는 주민대상 여론조사로 결정	
	취학 1년전 의무교육		취학 1년 의무교육제도화	취학전 의무교육에 대한 반대의견
	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 공통점 찾기를 통한 상호 이해 증진: * 남북 상호 비슷한 정책에 대해 수용정도가 높았음. - 남북 이질성 이해 및 수용 노력 - 절충형 모델 창출을 위한 남북 협력 강화 			
기 본 전 제	<ul style="list-style-type: none"> - 인도주의, 상호 호혜주의, 한반도 신뢰프로세스 확대·강화 - 남북 관계에 우호적인 국제환경 조성 			
추 진 전 략	<ul style="list-style-type: none"> - 남북 교류·협력 단계 추진과제 지속 실시(남북연합 단계 초기까지) - 육아지원분야 연구·연구사업 control tower 기구(육아정책연구소) 역할 강화 - 안정적인 재정지원 - 연합후기 단계에서 국제적 기준 고려 및 국제기구의 중재 			

〈부록 표 3〉 통일국가 단계에서의 추진과제 로드맵

시기	제도적 통합 완성기	통일 성숙기
추진과제 및 세부추진전략	<p>중장기 생애초기단계부터 “차별받지 않은” 육아지원정책 수립</p> <p>학력·임금 차별방지를 위한 중장기 “통일 후 교원양성정책” 수립</p> <p>최종 확정된 표준화 용어 단계별 적용 → 전(全) 기관의 표준화된 교수 용어 사용</p> <p>남북 교사 재교육을 통한 격차 해소 → 공정한 교원양성 및 처우 정책 실시</p> <p>남북 육아지원기관 격차 해소 → 육아지원기관 설립·운영의 표준화</p> <p>지역별 영유아 인구수·설립주체 현황에 따른 육아지원기관 설립</p> <p>북한 출신 학자, 교원 연구 및 교육 지원프로그램 운영</p>	<p>남북 교원 순환근무제 실시</p> <p>- 사회심리통합 중심의 육아지원정책 수립</p> <p>- 차별 없는 육아지원정책으로 한민족 평화공동체 구현</p> <p>- 구성원이 통일국가로의 통합이 아닌, 통일국가가 구성원의 소속감 제고 정책</p>
기본전제	<p>- 사회구성원의 다양한 배경 인정</p> <p>- 기회균등 보장이 보장되는 공정하고 평등한 사회</p> <p>- 남북통일에 우호적인 국제환경 조성</p>	
추진전략	<p>- 그동안 추진해 온 남북교류·협력 단계 추진사업은 종료</p> <p>- 통일 후 육아지원정책 연구와 연구사업 지속</p> <p>- 육아지원정책을 위한 안정적인 재원확보</p>	